

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 021.374/2003-7 [Aposos: TC 018.579/2016-7, TC 018.580/2016-5, TC 018.574/2016-5, TC 018.588/2016-6, TC 018.575/2016-1, TC 018.593/2016-0, TC 018.584/2016-0, TC 018.572/2016-2, TC 018.583/2016-4, TC 018.594/2016-6, TC 018.595/2016-2, TC 018.578/2016-0, TC 018.587/2016-0, TC 018.585/2016-7, TC 018.577/2016-4, TC 018.586/2016-3, TC 018.570/2016-0, TC 018.589/2016-2, TC 018.581/2016-1, TC 018.590/2016-0, TC 018.591/2016-7, TC 018.576/2016-8]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Buriti/MA.

Recorrente: Antônio José Barbosa Campos Filho (196.384.004-63).

Representação legal: Aidil Lucena Carvalho (OAB/MA 12.584).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDEF. CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. DIVERGÊNCIA ENTRE O NOME DO FAVORECIDO E DO SUPOSTO FORNECEDOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO POR AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS EXIGIDOS PELA ESPÉCIE RECURSAL.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão (peças 224-230) interposto por Antônio José Barbosa Campos Filho contra o Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário (peça 64, p. 28-32), por meio do qual o Tribunal condenou-o, solidariamente com os demais responsáveis, ao ressarcimento do débito, aplicando-lhe, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00.

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 911/2003-TCU-Plenário, em razão de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), exercícios de 1998 a 2001, por parte do Município de Buriti/MA. O recorrente foi responsabilizado em razão de divergências entre o nome do favorecido no cheque e nome do suposto fornecedor constante da nota fiscal (peça 70, p. 18-20). Posteriormente, interpôs recurso de reconsideração, julgado por meio do Acórdão 3.297/2014-TCU-Plenário (peça 142), que lhe negou provimento.

3. Nesta oportunidade, o recorrente apresenta teses recursais, assim sintetizadas pela unidade instrutora (peça 231, p. 2-3):

“a) em preliminar, só foi chamado a integrar a relação processual no ano de 2010, transcorridos mais de dez anos da ocorrência dos fatos analisados por esta TCE, e após sete anos do início da fase externa desta TCE, em desrespeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, o que acarreta a nulidade do acórdão condenatório. Cita julgados do TCU sobre o tema (peça 224, p. 14-17);

- b) em preliminar, houve prescrição da pretensão punitiva da TCE. Cita julgados do Judiciário sobre o tema (peça 224, p. 18-22);
- c) ao tempo do julgamento do Acórdão 3.297/2014 não havia elementos suficientes para a aplicação de sua responsabilidade solidária (peça 224, p. 10);
- d) sua responsabilização solidária ocorreu sem a existência de lastro probatório (peça 224, p. 23-24);
- e) não se pode presumir a não execução do serviço, sendo necessária a presença dos pressupostos:
 - i) ação ou omissão do agente; ii) relação de causalidade entre a ação do responsável e o dano causado; e iii) dolo ou culpa grave do empregado, de acordo com a jurisprudência do TCU (peça 224, p. 24-26);
- f) a boa-fé afasta sua responsabilidade solidária (peça 224, p. 26-27).”

4. Diante da pretensa relevância das questões aduzidas, o recorrente finaliza o expediente com os seguintes pedidos:

- “a) Pelo exposto, requer que este Colendo Tribunal de Contas acolhendo as preliminares aqui suscitadas, anule o Acórdão recorrido, tendo em vista os erros no procedimento que macularam esta Tomada de Contas Especial, ademais e sobretudo porque os fatos imputados ao aqui recorrente já encontram-se eivados pela prescrição quinquenal;
- b) Quanto as alegações de mérito, o se faz tão somente de maneira subsidiária, pugna-se pela exclusão da responsabilidade quanto ao sr. Antônio José Campos Filho, vez que não se estabeleceu o nexo de causalidade, tampouco a demonstração de dolo ou culpa, requisitos necessários para a responsabilização solidária do terceiro prestador de serviço; sobretudo porque os elementos probatórios acostados não eram suficientemente capazes de atestar a ocorrência de dano ao erário, com base entendimento consolidado no Acórdão nº 1637/2016 deste Tribunal de Contas.
- c) que todas as publicações/notificações referentes a este processo sejam feitas exclusivamente em nome do Dr. Aidil Lucena Carvalho, representante legal constituído nos autos.”

5. Por fim, colaciona os seguintes documentos:

- 5.1. Procuração (peça 225);
- 5.2. Diário Oficial da União com a publicação do Acórdão 3.297/2014-TCU-Plenário (peça 226);
- 5.3. Mandado de Segurança 35.295/DF – Supremo Tribunal Federal (peça 227);
- 5.4. Recurso Especial 1.480.350-RS – Superior Tribunal de Justiça (peça 228);
- 5.5. Tutela Provisória em Mandado de Segurança 35.971-DF – Supremo Tribunal Federal (peça 229);
- 5.6. Voto do Acórdão 1.637/2016-TCU-Plenário (peça 230).

6. A Secretaria de Recursos deste Tribunal, em exame prévio de admissibilidade (peça 231), o qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 232 e 233) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 235), se manifestou nos seguintes termos (peça 231, p. 3-6):

“2. Exame Preliminar

(...)

2.6. Requisitos Específicos

(...)

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Há casos, como o que ora se apresenta, que os ‘documentos novos’, os julgados do Poder Judiciário e desta Corte, trazidos não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, ser beneficiário dos pagamentos com suporte em notas fiscais inidôneas e dos pagamentos em que verificaram divergência entre o nome do favorecido do cheque e o do suposto fornecedor.

Ressalta-se que a eventual divergência ou evolução jurisprudencial no âmbito desta Corte não se caracteriza como fato ou documento novo, pois o Tribunal pode, a qualquer tempo, evoluir em seus entendimentos.

É nesse sentido o entendimento firmado mediante o Acórdão 1.837/2017-TCU-Plenário, em que se consignou que a mudança de entendimento ou consolidação da jurisprudência no TCU não constituem documento novo para efeito de conhecimento de recurso de revisão.

Pode-se mencionar, também, o Acórdão 1.503/2018-TCU-Plenário, cujo enunciado restou assim redigido:

‘Acórdão superveniente que decide de forma diferente caso alegadamente similar não caracteriza documento novo capaz de ensejar, em recurso de revisão, a rediscussão do mérito com fundamento nas mesmas provas examinadas na decisão recorrida.’

Ademais, os julgamentos desta Corte observam o contexto específico do caso concreto em apreciação, o que impede sua transposição indiscriminada a qualquer outro caso a título de fato novo.

A **contrário sensu**, caso se aceite novos julgados no âmbito do TCU como fato ou documento novo, restaria legitimada a interposição de recurso excepcional, o que resultaria em infundáveis discussões, o que, por certo, inviabilizaria a eficácia das decisões prolatadas, ofenderia as decisões administrativas irreformáveis e prejudicaria a execução dos títulos executivos formados a partir das deliberações deste Tribunal.

Vale mencionar, ainda, o entendimento firmado mediante o Acórdão 2.375/2018-TCU-2ª Câmara, em que se registrou:

‘Não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria.’

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92.

Quanto à alegação de prescrição da pretensão punitiva (peça 224, p. 14-17), destaca-se que a multa em análise decorre de débito, que, neste caso, apresenta natureza continuada, pois abrange diversos fatos geradores ocorridos em datas distintas, dentro de determinado período e relacionados a mesmo objeto.

A aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/92 possui caráter punitivo, sancionatório, e não processual, de modo que é possível identificar sua natureza interpretando-se, por analogia, o Código Penal (CP). Percebe-se que a natureza continuada da conduta irregular impõe regras específicas de prescrição, notadamente quanto ao estabelecimento do termo inicial para contagem do prazo prescricional:

Art. 71 - Quando o agente, **mediante mais de uma ação** ou omissão, **pratica dois ou mais crimes da mesma espécie** e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, **devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro**, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

Art. 72 - No concurso de crimes, **as penas de multa são aplicadas distinta e integralmente**.

(...)

Art. 107 - **Extingue-se a punibilidade:**

(...)

IV - pela prescrição, decadência ou preempção;

(...)

Art. 119 - No caso de concurso de crimes, **a extinção da punibilidade incidirá sobre a pena de cada um, isoladamente.** (grifo acrescido)

À interpretação dos mencionados dispositivos legais, deve-se acrescentar que o legislador categoriza os crimes continuados como espécie de concurso de crimes (arts. 69 a 71 do CP).

Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência selecionada desta Corte:

‘No caso de débitos cujos fatos geradores remontam a várias datas distintas, havendo prescrição da pretensão punitiva em relação a parte do dano, aquelas parcelas que não foram alcançadas pela mencionada prescrição podem servir de fundamento para a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.’ (Acórdão 5717/2017-Primeira Câmara, Ministro Relator Marcos Bemquerer)

Feitas essas considerações acerca da natureza continuada do débito em exame e, por conseguinte, de regras específicas de prescrição aplicáveis ao caso (quando ocorre o termo inicial), deve-se ponderar, ainda, que a prescrição da pretensão punitiva pelo TCU subordina-se ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil (conforme, também, os Acórdãos 4.790/2016-TCU-1ª Câmara, 8.801/2016-TCU-2ª Câmara, dentre outros) e é interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

Na hipótese, trata-se de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 – proporcional ao débito. Os fatos geradores dos débitos (e da multa, por conseguinte) tiveram incidência em 4/4/2000, 5/7/2000, 3/8/2000, 31/8/2000 e 21/9/2001, segundo o item 9.4.2 do acórdão condenatório (peça 64, p. 28-29).

Logo, a pretensão punitiva relativa aos débitos em questão somente estaria prescrita em 4/4/2010, 5/7/2010, 3/8/2010, 31/8/2010 e 21/9/2011.

No entanto, antes mesmo de ser proferido o acórdão condenatório, o prazo prescricional já havia sido interrompido pela citação do responsável, quando da manifestação do Ministro Relator (peça 58, p. 52), em 18/5/2010, iniciando-se nova contagem de prazo, exceto em relação ao débito prescrito em 4/4/2010, para o qual, de fato, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

Em suma, no caso concreto a prescrição da pretensão punitiva se operou apenas em relação ao débito prescrito em 4/4/2010.

No tocante à prescrição do débito, é imperioso ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, firmou a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado (Mandado de Segurança 26.210/2008, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski). É também, nesse sentido, o entendimento desta Casa, Súmula TCU 282, prolatada em face do Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência: “9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, (...)”.

Ante o exposto, propõe-se a redução proporcional da multa aplicada mediante o item 9.5 do Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário (peça 64, p. 28-31) em razão prescrição da multa decorrente do débito ocorrido anteriormente ao dia 4/4/2000.

3. Conclusão da Instrução Preliminar

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Antônio Jose Barbosa Campos Filho, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 reduzir proporcionalmente a multa aplicada mediante o item 9.5 do Acórdão 2.637/2011-TCU-Plenário, em razão da prescrição da multa decorrente de débito ocorrido no dia 4/4/2000;

(...)”

7. É o relatório.